

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXVII Legislatura

PROMOVENTE: DIP. ESTHER BERENICE MARTÍNEZ DÍAZ, INTEGRANTE DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO DE MORENA

ASUNTO RELACIONADO: PRESENTA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

INICIADO EN SESIÓN: 21 DE ENERO DEL 2026

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): PARA LA IGUALDAD DE GENERO

Mtro. Joel Treviño Chavira
Oficial Mayor

DIPUTADA ITZEL SOLEDAD CASTILLO ALMANZA

PRESIDENTA DEL H. CONGRESO DEL

ESTADO DE NUEVO LEÓN

PRESENTE.

Las suscrita **DIPUTADA ESTHER BERENICE MARTÍNEZ DÍAZ**, integrante del Grupo Legislativo del Partido Movimiento Regeneración Nacional perteneciente a la Septuagésima Séptima Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, en uso de las atribuciones conferidas en los artículos 87 y 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, correlacionados con los diversos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, someto a consideración de esta Soberanía **iniciativa con proyecto de Decreto por el que se REFORMA la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La violencia institucional constituye una problemática persistente e invisibilizada, al manifestarse a través de actos u omisiones de las autoridades que obstaculizan, dilatan o niegan el acceso efectivo a la justicia, a servicios de salud, protección y a otros derechos fundamentales. Esta modalidad de violencia no sólo reproduce desigualdades estructurales, sino que genera revictimización, desconfianza en las instituciones y perpetúa la impunidad.

A diferencia de otras formas más visibles de violencia de género, la violencia institucional suele normalizarse en las rutinas burocráticas y culturales del Estado, quedando fuera del escrutinio público. Sin embargo, sus efectos son profundos, puesto que reproduce las desigualdades estructurales de género, además se provoca la revictimización, es decir, un nuevo daño a la víctima por parte de las instancias que deberían protegerlas y también debilita la confianza de las mujeres en las instituciones y el Estado.

Diversos estudios han concluido que la revictimización dentro del proceso judicial es un fenómeno estructural, normalizado e invisibilizado, cuyo combate exige reformas normativas, institucionales y culturales para garantizar una justicia con perspectiva de género y centrada en las víctimas. Por tanto, abordar la violencia

institucional no es un asunto menor ni meramente teórico: es una condición indispensable para que el Estado cumpla su deber de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia en todos los ámbitos, tal como lo establecen nuestras leyes y compromisos internacionales.

En México, el marco legal para prevenir y atender la violencia contra las mujeres ha avanzado notablemente en las últimas décadas. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) –y las leyes locales derivadas de ella– reconocen distintas modalidades de violencia, incluida la violencia institucional. Dicha inclusión fue pionera en su momento, al definir la violencia institucional como *“los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”*. No obstante, la realidad ha demostrado que esa definición genérica resulta hoy insuficiente para abarcar todas las prácticas nocivas que las mujeres enfrentan en su interacción con las autoridades. En la práctica, se siguen documentando casos en que instancias creadas para proteger a las mujeres incurren en omisiones, tratos discriminatorios y actos de revictimización: por ejemplo, obligar a las víctimas a relatar reiteradamente hechos traumáticos sin necesidad, no brindarles atención especializada o abordarlas con prejuicios y estereotipos de género, todo lo cual agrava su situación de vulnerabilidad.

Estas fallas institucionales han quedado evidenciadas en diversos diagnósticos y en la propia experiencia de colectivos de mujeres. Organizaciones feministas a nivel nacional han señalado que la violencia institucional se ha convertido en un “hilo conductor” que agrava el contexto de violencia: denuncian que autoridades encargadas de procurar justicia reproducen la revictimización, la omisión e incluso la descalificación o persecución de las víctimas, minimizando al mismo tiempo la responsabilidad de los agresores. Asimismo, la falta de respuesta efectiva del Estado ha derivado en desconfianza generalizada hacia las autoridades. En muchas ocasiones, el miedo a ser maltratadas o ignoradas por las autoridades disuade a las mujeres de denunciar la violencia que sufren, perpetuando así un círculo de silencio e impunidad.

En Nuevo León, si bien la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reconoce la violencia institucional, su definición resulta limitada frente a

las realidades actuales, al no detallar conductas específicas como la revictimización, las omisiones procesales o el trato discriminatorio que enfrentan las mujeres en su interacción con las autoridades. Por ello, se propone fortalecer su contenido normativo, a fin de dotar de mayor claridad, precisión y operatividad a esta figura jurídica, alineándola con el principio de debida diligencia reforzada y con los estándares establecidos por la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

Los instrumentos internacionales suscritos por México establecen obligaciones claras para el Estado en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y dan sustento a la necesidad de fortalecer y actualizar la definición legal de la violencia institucional. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), vigente para nuestro país desde 1981, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres, incluida la violencia de género. A través de sus recomendaciones generales, el Comité de la CEDAW ha precisado que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación y que los Estados deben combatirla con debida diligencia, lo que implica contar con leyes adecuadas, instituciones eficaces y una actuación responsable y coordinada de todas las autoridades. Si este estándar es exigible frente a la violencia cometida por particulares, con mayor razón lo es cuando la violencia proviene de las propias autoridades, pues en esos casos el Estado tiene un deber reforzado de actuar de manera pronta, imparcial y efectiva. La falta de respuesta o la actuación deficiente de las instituciones equivale a tolerar la violencia y puede generar responsabilidad internacional por incumplir la obligación de garantizar a las mujeres el acceso efectivo a la justicia y la protección de sus derechos.

En el mismo sentido, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y obliga a los Estados a prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia sin dilación. Este instrumento exige que las autoridades se abstengan de ejercer violencia, actúen con debida diligencia para investigar y sancionar los hechos, y garanticen a las víctimas recursos judiciales efectivos. Asimismo, establece la obligación de revisar y adecuar las leyes, prácticas y políticas públicas para eliminar aquellas que toleren o perpetúen la violencia contra las mujeres, lo que implica corregir definiciones imprecisas o vacíos legales que obstaculicen su protección. Tanto la CEDAW como la Convención de Belém do Pará

coinciden en la necesidad de erradicar los estereotipos de género en las instituciones, ya que los prejuicios y tratos discriminatorios constituyen uno de los principales obstáculos para que las mujeres accedan a la justicia en condiciones de igualdad. En conjunto, este marco internacional impone al Estado mexicano el deber de fortalecer su respuesta institucional frente a la violencia de género, conforme al principio pro persona previsto en el artículo 1º constitucional.

Si bien la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Nuevo León ya reconoce la modalidad de violencia institucional, su definición actual resulta limitada frente a las necesidades y realidades del momento. En la redacción vigente (Artículo 13 de la ley estatal), la violencia institucional se circunscribe a actos u omisiones de servidores públicos que *“discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir”* el goce de los derechos de las mujeres y su acceso a las políticas públicas de combate a la violencia. Esta formulación presenta al menos tres deficiencias importantes:

- **Falta de especificidad en las conductas:** La definición general no ejemplifica ni detalla qué tipos de actos u omisiones constituyen violencia institucional. En la práctica, esto ha llevado a que muchas conductas perjudiciales queden normalizadas o no sean identificadas claramente como violencia. Por ejemplo, procedimientos oficiales que implican la revictimización de las mujeres (volver a hacerles vivir el trauma, mediante interrogatorios o pruebas inapropiadas), omisiones procesales que dejan sus denuncias sin trámite o prolongan indebidamente la resolución de medidas de protección, o tratos discriminatorios (desde comentarios culpabilizantes hasta la negativa a creer su testimonio por estereotipos sexistas), son fenómenos documentados cotidianamente pero que la ley vigente no menciona expresamente. Al no nombrar estas prácticas, se corre el riesgo de que algunas autoridades no las reconozcan como formas de violencia y, por tanto, no se sientan compelidas a modificarlas o sancionarlas. Esta laguna normativa ha sido señalada tanto por colectivos ciudadanos como por expertos. Un estudio reciente subraya que entre las principales manifestaciones de la revictimización institucional están la *“reiteración de declaraciones, la falta de acompañamiento especializado, el desconocimiento del enfoque de género y los estereotipos judiciales”*, todo lo cual agrava la situación de las víctimas y puede implicar incumplimiento del principio de debida diligencia. Dichas conductas, lamentablemente, encajan en la realidad de muchos casos en

Nuevo León y otros estados, pero sin una referencia explícita en la ley resultan difíciles de visibilizar y erradicar. La iniciativa propone subsanar esto incorporando en la definición legal un párrafo expreso que tipifica como violencia institucional *“aquella que se manifieste mediante prácticas de revictimización, omisiones procesales, trato discriminatorio u cualquier otra conducta que impida o menoscabe el goce de los derechos humanos de las mujeres...”*. Con ello, no habrá duda de que tales prácticas –que hoy conocemos y condenamos socialmente– son ilegales y constituyen violencia de género atribuible al Estado.

- Enfoque en la intención vs. el efecto: La definición vigente habla de actos u omisiones que *“tengan como fin”* obstaculizar o impedir derechos, lo cual enfatiza un elemento subjetivo (la intención del agente público). Si bien en algunos casos la discriminación o el abuso pueden ser deliberados, en muchos otros la afectación a los derechos ocurre por negligencia, indiferencia o desconocimiento, más que por un propósito consciente de dañar. El exigir probar la intención puede dificultar la acreditación de la violencia institucional y dejar fuera situaciones graves de omisión o trato negligente cuyo resultado objetivo es igualmente violatorio de derechos. Por ello, la reforma propone modificar esa frase para referir que la violencia institucional ocurre cuando los actos u omisiones del personal público *“tengan como efecto dilatar, obstaculizar, limitar, negar o retardar”* el acceso de las mujeres a la justicia, la salud, la protección u otros derechos fundamentales. Este cambio de fin a efecto es coherente con estándares internacionales que privilegian el análisis del resultado de la conducta estatal sobre la intención subjetiva, al determinar la responsabilidad. Por ejemplo, la Corte Interamericana ha sostenido que cuando una mujer sufre violencia en un contexto de discriminación generalizada, el deber de investigar del Estado tiene alcances adicionales y debe apreciarse con especial rigor si se actuó diligentemente, justamente para evitar que las falencias institucionales generen impunidad. En esa lógica, cualquier acción u omisión estatal que de hecho obstaculice el derecho de una mujer a la justicia, a la protección o a la salud, debe considerarse violencia institucional, aunque no hubiera la intención deliberada de causar ese perjuicio. La nueva redacción asegurará que situaciones de negligencia o apatía –tan dañinas como la mala fe– no queden fuera del escrutinio.

- Alcance limitado a “políticas públicas”: La formulación actual menciona el acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a atender la violencia, pero omite referir explícitamente otros ámbitos críticos de ejercicio de derechos. En la experiencia cotidiana de las víctimas, la violencia institucional suele presentarse en múltiples espacios del aparato estatal: principalmente en la procuración y administración de justicia (fiscalías, juzgados, policía), pero también en los servicios de salud (p. ej., la atención insensible o negligente a víctimas de violación o la llamada violencia obstétrica en hospitales), en la emisión y ejecución de medidas de protección (órdenes de restricción que no se otorgan oportunamente o no se hacen cumplir), e incluso en la implementación de programas sociales y políticas públicas que no logran llegar efectivamente a las mujeres que las necesitan. La referencia genérica a “políticas públicas” en la ley vigente podría interpretarse de manera restringida, dejando fuera de su ámbito aquellos actos relacionados con la justicia o la salud, que son justamente donde con más frecuencia se presentan los mayores obstáculos. Para solventar esto, la iniciativa explícita que la violencia institucional incluye cualquier acto u omisión que tenga por efecto dilatar, obstaculizar, negar o retardar el acceso de las mujeres a la justicia, a los servicios de salud, a medidas de protección o a cualquier otro derecho fundamental. Esta ampliación deja claramente establecidas las áreas prioritarias donde el Estado debe mejorar su desempeño. No se trata solo de semántica: al mencionar “justicia” o “salud” en la definición legal, se envía un mensaje inequívoco a las instituciones de esos sectores sobre su responsabilidad en el tema. Además, se alinea con recomendaciones internacionales que insisten en asegurar a las mujeres un acceso real y eficaz a la justicia y a la atención médica y psicosocial, sin discriminación ni revictimización. Con la reforma, Nuevo León consagrará en su legislación la obligación de todas las dependencias –desde un ministerio público hasta un hospital– de prestar sus servicios libres de violencia de género, so pena de incurrir en responsabilidad.

En suma, la redacción vigente de la ley estatal, aun bien intencionada, no abarca con suficiente claridad ni amplitud las conductas y omisiones que hoy sabemos que constituyen violencia institucional. Esta laguna normativa tiene consecuencias prácticas: debilita la capacidad de las víctimas para nombrar y denunciar estas formas de violencia, dificulta el trabajo de las autoridades de control interno o de

derechos humanos para sancionar a los servidores públicos infractores, y en general perpetúa una cultura de tolerancia hacia conductas que deberían erradicarse del servicio público. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben revocar cualquier normativa o práctica jurídica que “respalde la persistencia o la tolerancia” de la violencia contra las mujeres. Mantener definiciones incompletas o ambiguas puede interpretarse como una tolerancia pasiva. Por ello, resulta imperativo cerrar esos vacíos legales. La iniciativa que nos ocupa fortalece el contenido normativo de la figura de violencia institucional, dotándola de mayor claridad, precisión y operatividad. Esto permitirá una mejor identificación de los casos en que las autoridades incurren en esta falta, facilitará la exigencia de rendición de cuentas y la imposición de sanciones cuando corresponda, y sentará bases más sólidas para el diseño de políticas y protocolos de actuación que prevengan la revictimización de las mujeres. Cabe subrayar que esta reforma no crea obligaciones nuevas, sino que explicita y refuerza las ya existentes a la luz del marco constitucional e internacional vigente.

En palabras simples, viene a decirle a las autoridades: “estas prácticas específicas (revictimizar, omitir, discriminar) también son violencia y están prohibidas; tu deber es evitarlas y combatirlas”.

Con el objeto de que se puedan identificar los cambios que se proponen a la legislación se elaboró el siguiente cuadro comparativo:

LEY VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 13. La violencia institucional son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.	Artículo 13. La violencia institucional son los actos u omisiones imputables a las personas servidoras públicas de cualquier orden de gobierno que, por acción u omisión, discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como efecto dilatar, obstaculizar, limitar, negar o retardar el acceso de las mujeres a la justicia, a los servicios de salud, a medidas de protección o a cualquier otro derecho fundamental.

LEY VIGENTE	PROPUESTA
	<p>Se considerará también violencia institucional aquella que se manifieste mediante prácticas de revictimización, omisiones procesales, trato discriminatorio o cualquier otra conducta que impida o menoscabe el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso efectivo al disfrute de las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los distintos tipos de violencia.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de la Asamblea el siguiente proyecto de

DECRETO

ÚNICO. Se reforma el artículo 13 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 13. La violencia institucional son los actos u omisiones **imputables a las personas servidoras públicas de cualquier orden de gobierno que, por acción u omisión, discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como efecto dilatar, obstaculizar, limitar, negar o retardar el acceso de las mujeres a la justicia, a los servicios de salud, a medidas de protección o a cualquier otro derecho fundamental.**

Se considerará también violencia institucional aquella que se manifieste mediante prácticas de revictimización, omisiones procesales, trato discriminatorio o cualquier otra conducta que impida o menoscabe el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso

efectivo al disfrute de las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los distintos tipos de violencia.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial.

Monterrey, Nuevo León a los 21 días de enero de 2026

Atentamente,



Dip. Esther Berenice Martínez Díaz